



宏观研究

【粤开宏观】“双标”的美国产业政策：类型、动因、效果及思考

2025 年 04 月 15 日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001
电话：010-83755580
邮箱：luozhiheng@y kzq.com

分析师：马家进

执业编号：S0300522110002
电话：13645711472
邮箱：majiajin@y kzq.com

分析师：邓洪波

执业编号：S0300524070001
电话：18612595900
邮箱：denghongbo@y kzq.com

近期报告

《【粤开宏观】可以更加坚定地看好中国股市》2025-04-08

《【粤开宏观】重新理解特朗普关税：中国应对的三大原则和五大建议》2025-04-06

《【粤开证券】特朗普“对等关税”为何远超市场预期？影响及下一步》2025-04-03

《粤开市场日报-20250325》2025-03-25

《粤开市场日报-20250324》2025-03-24

摘要

特朗普指责其他经济体的经济和产业政策给美国出口造成了非关税壁垒，但近些年美国自身却通过层出不穷的产业补贴大力扶持本土产业，并以“国家安全”或“公平贸易”为名设置高关税壁垒打压国外企业。这种策略既反映了其维护经济霸权的意图，也暴露了政策内在的矛盾性与反噬效应，是典型的“双标”行为。

特朗普向全球加征关税，试图通过关税压制竞争对手，意图为美国带来就业回潮与产业保护。但经济规律比政策强，主观意愿要受到客观规律的制约。美国存在基础设施陈旧、劳动力成本过高、产业链不完善等问题，导致美国制造业丧失国际竞争力。特朗普关税政策不仅难以带动美国实现再工业化，反而会反噬美国自身，加剧美国经济滞胀风险。对此，我们在《重新理解特朗普行为逻辑：中国应对的三大原则和五大建议》《美国制造业回流：动因、效果与展望》做了分析。

本文主要研究和讨论：美国实施了哪些产业政策？这些政策是如何运作的？哪些政策效果好，哪些效果不好？其原因是什么？从中我们可以得到哪些启示？

一、美国产业政策的类型及运作机制

产业政策（industrial policy）指政府为提升产业竞争力、调整产业结构，而在产业层面调整资金、技术、劳动力等要素配置的一系列政策。

根据实施对象和运作机制，美国产业政策可分为对内支持性政策和对外限制性政策。

对内支持性政策主要实施对象是国内产业，包括财政金融政策、政府采购和胁迫他国开放市场政策、创新支持政策、基础设施投资政策等。这类政策在低成本资金、更广阔的境内外市场、技术研发支持和完善的基础设施等方面对国内企业进行支持，从而增强其竞争优势。

对外限制性政策主要实施对象是他国产业，包括投资限制政策、贸易保护政策、技术限制政策、出口管制政策等。这类政策在投资和并购、本国市场、前沿技术、关键材料和设备等方面对国外企业进行限制，从而保护本国企业。

二、美国产业政策的实施动因、实施主体及特征

（一）实施动因

一是提升产业竞争力、缩小贸易逆差。美国制造业增加值占全球的比重自 1980 年的 25.2% 下降到了 2023 年的 17.6%，而且贸易逆差自 1997 年以来明显扩大，



2008 年已达到 8000 亿美元。

二是提升供应链韧性和安全水平。布鲁金斯学会指出，2018 年，中国已成为美国 90% 以上制造业产值最重要的外国供应商，特别是在服装、机动车和电气设备等领域对中国依赖更严重。

三是增加就业和缩小贫富差距。美国制造业转移到其他经济体后，制造业就业岗位减少、贫富差距扩大。据美国人口普查局，美国住户收入基尼系数已从 1967 年的 0.4 上升到了 2023 年的 0.49。

四是保持科技领先和经济领先。若要维持目前的科技和经济领先地位，美国需不断在前沿领域加强创新，培育发展新兴产业并使其达到全球领先水平，为此美国采取了支持新兴产业发展的产业政策。

（二）实施主体

美国全国性的产业政策主要由联邦政府部门设计和实施，如财政补贴政策主要由能源部、商务部等依据《通胀削减法案》和《芯片法案》直接对相关企业进行补贴。只有在完善基础设施等少数政策中，州和地方政府才发挥作用。

州和地方政府也实施了适用于本辖区的商业激励政策，以支持特定产业发展。这些政策一般包括税收激励政策与非税收激励政策两大类。

（三）三大特征

一是重视前瞻技术创新，并推动产学研协作，促使技术得到商业化应用。

二是重视产业链和供应链安全，尤其是一些关键产业和技术领域的产业链安全。

三是重视使用各种贸易手段。一旦美国某个产业的竞争力不足，美国联邦政府往往通过加征关税等贸易手段来进行保护和救济。

三、美国产业政策的实施效果

整体而言，美国的产业政策取得一定成功，但不同政策的效果存在明显差异，而且部分对外限制的政策建立在损害他国利益的基础上，要客观全面认知。其中，科技创新的创新支持政策的效果明显；政府采购和胁迫他国开放市场政策在一些产业的早期发展中、财政金融政策在制造业回流中均取得一定效果；贸易保护主义政策的效果较为有限。

（一）创新支持政策最成功。一是因为创新尤其是基础研究的创新具有正外部性，更容易通过技术创新，提升产业竞争力和新增就业，二是因为美国鼓励大学和其他科研机构将科技成果转化。

（二）政府采购和胁迫他国开放市场政策具有一定效果。美国在产业发展初期实施该政策，此时需求对产业发展非常重要。

（三）财政金融政策有效。一是因为政策直达企业且支持力度大，一家半导体企业可能获得接近百亿美元的补贴；二是支持主体或环节广泛，既可面向某个产业和某类企业，如中小企业、创新型企业，也可针对特定环节或主题，如出口、投资等。三是条款设置精细化，重点要求企业留在或回流美国。

（四）贸易保护政策效果非常有限，因为其面向产业的要素成本在美国与其



他国家之间差异巨大，贸易保护不足以抵消这种差距，受保护的产业依旧缺乏竞争力。

四、总结与思考

（一）美国产业政策过去较为隐蔽且在产业政策问题上双标

美国从未远离产业政策，但由于过去相当一段时间内，美国对内支持性政策更多在国防而非民用、科技而非经济领域实施，对外限制性政策主要针对特定国家和产业而非所有国家和产业，因而其产业政策具有隐蔽性。以至于部分国家也认为同美国未实施产业政策。而近年来由于大国竞争，美国的产业政策更加具象化。

美国长期以来指责中国等国家采用产业政策影响自由贸易和公平竞争，但自身却实施多项产业政策，体现了其在产业政策问题上的双标。一是美国批评他国采用补贴等产业政策，但美国自身也广泛采用产业补贴、税收抵免政策。二是美国在指责中国的产业政策后，立刻采取加征关税、科技封锁等手段对中国产业进行无理打压，而这些贸易保护措施本质是保护美国产业的产业政策。

（二）中国有必要积极应对美国产业政策的外溢冲击，优化我国产业政策

一是适时对美企业进行对等反制，通过反垄断反倾销调查、反规避调查、列入不可靠实体清单、加强进口食品健康检测等手段，对美国特定产业和企业进行有理有据有力的反制。

二是积极维护国内企业的正当合法权益，通过行业协会、驻美使领馆等，保护国内企业在对美贸易和投资中的权益，并为其在美诉讼提供法律支持。

三是我国产业政策的重点可放在科技竞争和产业链安全上，通过新型举国体制加快核心技术攻关，实现“卡脖子”环节的自主可控和国产替代；产业政策要更加重视普惠性，尤其是在创新支持政策上。

四是产业政策的实施要建立在促进全国统一大市场的构建上，要避免区域产业政策导致的重复投资、低效竞争以及破坏公平竞争；严格禁止违规制造的税收洼地等、加强重大投资审批、促进跨区域间企业兼并重组。

五是持续优化各类具体产业政策。其一，财政金融既要精准有力，也要及时调整和兼顾财政可持续性。其二，加强军民融合深度，建立“国防-民用”技术转化机制。可通过设立制造业创新中心，通过市场化运作来加快技术转化。其三，增加政府采购对我国产品和服务的支持力度。其四，加征关税反制的对象尽量不要面向中间品，而主要面向终端产品，避免造成中间品下游产业生产成本的提高。

风险提示：美国对华政策超预期、国际经济政治局势变化超预期



目 录

一、美国产业政策的类型及运作机制	5
（一）财政金融政策	5
（二）政府采购和胁迫他国开放市场政策	7
（三）创新支持政策	8
（四）基础设施投资政策	9
（五）投资限制政策	10
（六）贸易保护政策	11
（七）技术限制政策	11
（八）出口管制政策	12
二、美国产业政策的实施动因、实施主体及特征	12
（一）实施动因：提升产业竞争力、保障供应链安全、缩小贫富差距、保持科技和经济领先	12
（二）实施主体：联邦政府主导，州和地方政府在部分政策中发挥作用	13
（三）三大特征：重视前瞻技术创新、产业链安全和贸易手段	14
三、美国产业政策实施效果	14
（一）成效较好的产业政策及原因	14
（二）成效较差的产业政策及原因	16
四、思考与启示	16
（一）美国产业政策过去较为隐蔽且在产业政策问题上双标	16
（二）积极应对美国产业政策的外溢冲击，优化我国产业政策	17

图表目录

图表 1： 美国政府产业补贴（2000-2024）	5
图表 2： 负责财政补贴的联邦部门及主要财政补贴案例	6
图表 3： 负责优惠贷款或融资担保的联邦部门及主要职责	6
图表 4： 代表性美国要求国外降低市场壁垒和增加采购政策	7
图表 5： 政府采购政策相关法案、实施的政府部门和法案的目标	8
图表 6： 拜登政府三大法案对研发的支持	9
图表 7： 基础设施投资政策的主要投资方向	9
图表 8： 《美国优先投资政策》备忘录中的投资限制政策	10
图表 9： 美国对外国商品加征关税的法律依据和关税主题	11
图表 10： 美国制造业增加值占全球比重	13
图表 11： 美国钢铁产业贸易逆差（1980-2023）	16
图表 12： 美国对中国产业政策的指责以及相应采取的产业政策	17



一、美国产业政策的类型及运作机制

产业政策（industrial policy）指政府为提升产业竞争力、调整产业结构，而在产业层面调整资金、技术、劳动力等要素配置的一系列政策。广义的产业政策概念还包括产业组织、产业布局等方面的政策；结合美国产业政策实施情况和境内外相关研究，本文讨论美国的产业政策，主要指狭义的产业政策。此外，和其他宏观层面的财政货币政策、人口政策相比，产业政策只面向若干个产业，实施范围更为具体。

根据实施对象和运作机制，美国产业政策可分为对内支持性政策和对外限制性政策。

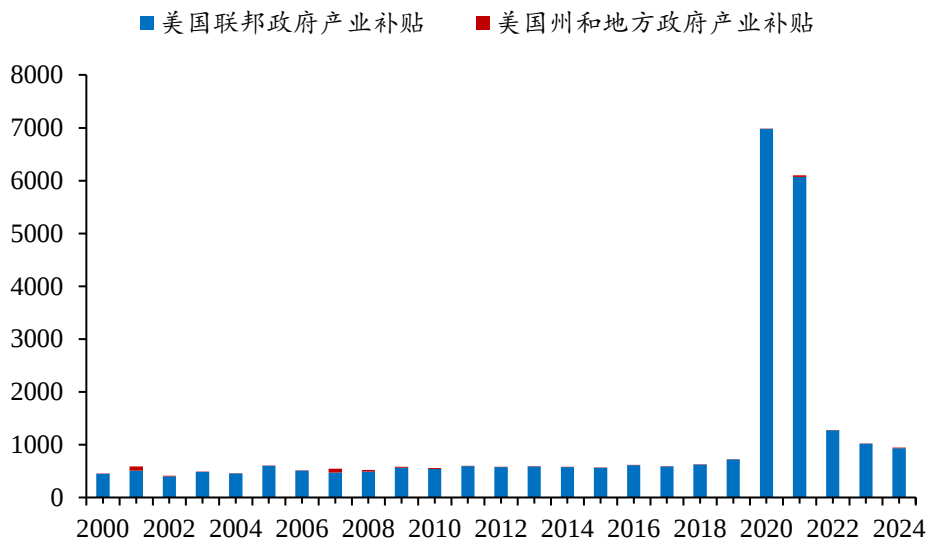
对内支持性政策实施对象是国内产业，包括财政金融政策、政府采购和胁迫他国开放市场政策、创新支持政策、基础设施投资政策等。这类政策在低成本资金、更广阔的境内外市场、技术研发支持和完善的基础设施等方面对国内企业进行支持，从而增强其竞争优势。

对外限制性政策实施对象是国外产业，包括投资限制政策、贸易保护政策、技术限制政策、出口管制政策等。这类政策在投资和并购、本国市场、前沿技术、关键材料和设备等方面对国外企业进行限制，从而保护本国企业。

（一）财政金融政策

财政金融政策通过财政补贴、税收抵免、直接贷款和融资担保等工具，为特定产业提供低成本的资金。《通胀削减法案》和《芯片法案》是近年来最为重要的产业财政金融政策。《通胀削减法案》计划在 2022-2031 年间在能源和气候领域增加 3910 亿美元的投入，其中 2340 亿美元（占比约 60%）用于税收抵免，而剩下 1570 亿美元（占比约 40%）用于财政补贴、贷款等。《芯片法案》授权美国在 2022-2031 财年内为半导体制造和相关研究提供约 520 亿美元的财政补贴和贷款担保，同时对半导体设备投资给予约 240 亿美元的税收抵免，以支持美国本土芯片制造设施的建设和运营。近年来，美国联邦政府、州政府及地方政府的产业补贴支出整体在上升，从 2000 年的 458 亿美元增长到 2019 年的 730 亿美元，2022 年更是增加到 1280 亿美元，此后总支出保持在每年 1000 亿美元左右

图表1：美国政府产业补贴（2000-2024）



资料来源：美国经济研究局、粤开证券研究院



注：新冠疫情爆发后，美国在2000年到2021年间共推出3轮共计6万亿美元的财政刺激，其中约1.7万亿美元用于支持企业的薪酬保护贷款计划

在财政补贴政策的运作中，国会先通过专项法案对部门进行授权，美国能源部、商务部等联邦部门动用专项法案的财政资金，对企业进行审查后，拨款给符合要求的企业。从资金来源来看，拨款主要来自财政预算，部分法案通过立法可以获得专项资金。首先新征税收会统一进入美国财政部；然后专项立法如《通胀削减法案》可从财政部资金中划拨一部分到特定部门；之后联邦政府发布项目招标，企业申请并通过评审后可获得补贴。实施财政补贴政策的主要是能源部和商务部，其中能源部依据《通胀削减法案》为清洁能源、核能、电池技术等领域的企业提供约900亿美元补贴，而商务部芯片计划办公室依据《芯片法案》向半导体企业的生产投资、研发和产业链合作提供约527亿美元补贴。

图表2：负责财政补贴的联邦部门及主要财政补贴案例

联邦部门	主要负责领域	主要案例
能源部	清洁能源、核能、电池技术等	依据《通胀削减法案》，提供900亿美元补贴，用于可再生能源（风能、太阳能）、电动汽车产业链（电池、充电设施）、氢能等。 依据《基建法案》，提供620亿美元，支持新能源技术研发和产业化，如碳捕集、先进核反应堆。
商务部	管理美国的整体贸易、投资以及出口管制	依据《芯片法案》，提供约527亿美元补贴，支持本土芯片制造、研发和供应链安全。其中390亿美元用于投资和生产补贴（包括新建晶圆厂、设备投资和产能扩张）；132亿美元用于研发补贴（包括先进封装技术、芯片设计、劳动力培训等）；5亿美元用于半导体供应链安全合作补贴（如与盟友的联合研发）。

资料来源：白宫官网、粤开证券研究院

在税收抵免政策的运作中，美国财政部、税务局按照相关法案，制定税收抵免细则，审核企业资格，并对特定行业的主体（主要是企业）进行税收抵免。如财政部负责《通胀削减法案》中2600亿美元的清洁能源税收抵免（包括可再生能源的生产税收抵免、电动汽车的消费税收抵免）。除此之外，商务部还配合界定“合格投资”范围，如本土化生产要求。

在优惠贷款和贷款担保政策的运作中，能源部贷款计划办公室等联邦机构，按照职责和相关法案对特定行业的企业发放优惠贷款和进行贷款担保。如《芯片法案》授权能源部贷款计划办公室和美国进出口银行为半导体企业提供750亿美元低息贷款或担保。

图表3：负责优惠贷款或融资担保的联邦部门及主要职责

政府部门	主要职责	主要案例
能源部贷款计划办公室	能源转型：为清洁能源项目提供低息贷款	《通胀削减法案》中为清洁能源项目提供400亿美元低息贷款 《芯片法案》中为支持低碳半导体制造（如芯片厂绿电供应、先进封装节能技术）、半导体材料创新（如碳化硅）提供约150亿-250亿美元的低息贷款
小企业管理局	促进小企业发展：帮助小企业创业者获得贷款	很少提供直接贷款，只是为小企业向银行和私营贷方提供贷款担保，因此制定了多项贷款担保计划
进出口银行	促进出口：促进和扶持美国货物和服务的出口，为出口企业提供融资和信	《芯片法案》中提供约500亿-600亿美元支持半导体设备出口、海外工厂建设



政府部门	主要职责	主要案例
	贷担保，重点支持高技术、高附加值产品出口	
国际开发金融公司	促进出海：通过股权投资、保险等工具支持美国企业海外投资	投资于能源、医疗保健、基础设施、农业、小微企业和金融服务等领域

资料来源：美国能源部官网、美国小企业管理局官网、美国进出口银行官网、美国国际开发金融公司官网、粤开证券研究院

（二）政府采购和胁迫他国开放市场政策

政府采购和胁迫他国开放市场政策包括美国政府采购鼓励产业的商品，以及要求外国降低市场壁垒或增加采购。国内市场方面，一是美国要求专项采购鼓励发展的产业，如《基建法案》中的学校清洁巴士项目计划政府支出 50 亿美元采购零排放校车，《通胀削减法案》中要求政府采购新能源汽车。二是美国要求联邦政府和相关部门优先采购本土生产的产品。《购买美国产品法案》规定，美国联邦政府每年的采购中，至少 2000 亿美元用于本土零部件占比超 50% 的商品；《国防生产法》要求优先采购与国家安全相关的国内产业（如半导体、稀土、关键材料）。另外还有一些专项法案如《通胀削减法案》《芯片法案》等也对采购本土产品甚至零部件本土占比做出要求。国外市场方面，美国与其他国家通过谈判迫使其他国家降低关税或增加进口。如 2019 年日美贸易协定约定日本放宽农业准入，对大约 72 亿美元美国农产品减免关税。以及中美双方在 2020 年签署《中美第一阶段经贸协议》，该协议约定中国放宽金融和农业领域对美国的准入限制，并在 2021-2021 年内额外采购 2000 亿美元美国商品。

图表4：代表性美国要求国外降低市场壁垒和增加采购政策

协议	降低市场壁垒	增加采购
《中美第一阶段经贸协议》（2021-2022）	中国扩大金融业开放（如允许外资控股券商、保险公司）和放宽农业准入（如取消对美国禽肉、牛肉的部分限制）	在 2020-2021 年两年内，在 2017 年贸易额的基础上，中国额外采购 2000 亿美元美国商品，包括： ● 农产品：大豆、猪肉等（320 亿美元） ● 能源：原油、液化天然气（524 亿美元） ● 制成品：汽车、半导体等（777 亿美元）
日美结构性障碍倡议（1989 - 1990）	日本修订《大店法》，放宽外国零售商进入限制（如沃尔玛借此进入日本市场）	日本企业扩大采购美国半导体和汽车零部件（如丰田、日产增加从美国供应商采购）
日美贸易协定（2019）	日本放宽农业准入，对大约 72 亿美元美国农产品减免关税，包括牛肉、猪肉、小麦、乳酪、玉米和红酒等（如将美国牛肉关税从 38.5% 降至 26%，并在 2033 年降至 9%）	—

资料来源：美国贸易代表办公室、粤开证券研究院

政府采购主要由总务管理局和国防部落实；而胁迫他国开放市场政策主要由贸易代表办公室和商务部主导，国务院协助外交施压。一方面，总务管理局负责联邦政府采购，



落实《购买美国产品法案》，要求联邦机构优先采购美国本土制造的产品；国防部依据《国防生产法》等法律，优先采购与国家安全相关的国内产业（如半导体、稀土、关键材料）。商务部推动“购买美国货”政策的延伸，例如在基建法案中强化本土供应链采购要求。另一方面，要求外国降低贸易壁垒和增加采购涉及贸易谈判，通常由美国贸易代表办公室和商务部与其他国家进行贸易谈判，通过贸易施压要求市场开放、降低关税等。另外，财政部通过双边对话（如中美经贸磋商）推动关税减免或采购承诺，国务院协助外交施压。增加采购的双边协议（如中美第一阶段贸易协议）达成后，由贸易代表办公室负责监督执行。

图表5：政府采购政策相关法案、实施的政府部门和法案的目标

法案/法律	实施部门	法案目标	主要涉及产业
《购买美国产品法》（1933）	总务管理局、国防部、交通部	强化制造业本土采购	基建、国防
《建设美国、购买美国货法案》（2021）	管理和预算办公室、州政府	基础设施本土化	钢铁、建筑材料
《通胀削减法案》（2021）	能源部、财政部	清洁能源产业扶持	太阳能、电池、风电
《芯片法案》（2022）	商务部、国防部	半导体供应链控制	先进制程芯片
《国防生产法》（1950）	国防部、国家安全局	国防安全采购限制	无人机、5G 设备、军用技术

资料来源：美国白宫官网、粤开证券研究院

（三）创新支持政策

创新支持政策包括政府支持高校、企业等非政府主体进行技术研发和转让，以此加快技术创新和商业化进程。《基建法案》《通胀削减法案》等通过专项法案对清洁能源技术的研发进行了额外的支持。

美国通常通过设立政府部门管理的研究中心，选择想要突破和发展的技术方向，向高校、实验室和企业竞争性地提供研发资金，以此推动技术创新。这些研究中心或支持创新的机构包括国防部高级研究计划局、小企业管理局、能源部高级能源研究计划署、美国国家科学基金会等。一是，美国为了在苏联成功发射人造卫星（1957 年）后保持美国的军事优势，在 1958 年成立了国防部高级研究计划局（Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA）。该局向学术机构和行业合作伙伴提供研发资助，近二十年每年预算资金约为 35 亿美元。二是，美国小企业管理局统筹负责的小企业创新研究计划（Small Business Innovation Research, SBIR）和小企业技术转让计划（Small Business Technology Transfer, STTR），支持小企业的创新。三是，美国能源部为应对气候变化，在 2008 年后成立了一系列新的研发机构。如能源前沿研究中心，每年向挑选的大学和实验室提供 300 万至 500 万美元，致力于能源技术突破性相关的基础研究。四是，美国国家科学基金会等机构向斯坦福大学、麻省理工学院等高校提供大量科研经费，推动人工智能、生物科技等领域的技术创新。


图表6：拜登政府三大法案对研发的支持

法案	研发方向及支持金额
《基建法案》	能源存储技术：35.5 亿美元 先进反应堆技术：32.11 亿美元 碳捕获技术：34.74 亿美元 直接空气捕获技术：1.15 亿美元 水力发电和海洋能源技术：1.464 亿美元 可再生能源技术：2.64 亿美元 工业排放减少技术：5 亿美元
《通胀削减法案》	先进能源技术（如先进核能技术和碳捕获技术）：约 30.62 亿美元 清洁能源技术（如清洁氢气和可持续航空燃料）：约 78.49 亿美元
《芯片法案》	生物学、能源和量子计算的研发：约 1740 亿美元

资料来源：白宫官网、粤开证券研究院

（四）基础设施投资政策

基础设施投资政策包括建设投资交通基础设施（如道路桥梁）和现代基础设施（如宽带、充电桩）。一是交通基础设施有利于降低物流成本、提升经济效率，提高相关产业竞争力。为此《基建法案》投资近 1000 亿美元用于道路桥梁、机场、港口等的建设。二是电网和宽带等现代基础设施有利于推动能源转型（如电网脱碳）、缩小数字鸿沟（如全民宽带），促进新能源和数字经济发展。为此拜登政府 2023 年 6 月公布宽带公平接入与部署计划，该计划将拨款 424.5 亿美元用于部署或升级宽带网络。此外《通胀削减法案》也将投资约 300 亿美元对美国的电网进行升级和现代化改造。

图表7：基础设施投资政策的主要投资方向

法案/计划	基础设施投资方向
《基建法案》	交通基础设施 机场：200 亿美元，改善机场跑道、滑行道和航站楼 空中交通管制：50 亿美元，改善空中交通管制设施 港口和水道：95.5 亿美元 铁路：650 亿美元，改善铁路网络，包括东北走廊的修复和升级等 公共交通：392 亿美元，修复和扩展公共交通系统 现代基础设施 宽带基础设施：650 亿美元，部署和改善宽带基础设施 能源基础设施：1100 亿美元，改善能源基础设施，提升电网的可靠性和弹性
《通胀削减法案》	现代基础设施 电网升级和现代化改造：预计 300 亿美元
宽带公平接入与部署计划	现代基础设施 部署或升级宽带网络：计划 424.5 亿美元，用于在没有高速互联网服务或服务太慢的地方进行基础设施建设

资料来源：白宫官网、粤开证券研究院

基础设施投资政策的规划、资金分配和实施由多个联邦部门分工协作完成，交通部主导传统交通基建，能源部负责电网与能源基础设施，商务部推动宽带与数字基础设施。国会通过法案明确基础设施的资金规模和优先领域，然后由联邦部门制定细则，州政府申请资金，最后私营企业或地方政府执行。其一，交通部负责交通基础设施，其中联邦



公路管理局负责公路、桥梁投资，并制定技术标准；联邦航空管理局管理机场建设和空中交通系统升级；联邦铁路管理局推动铁路网络现代化，如高铁和货运铁路。其二，能源部负责电网与能源基础设施，其中电网部署办公室管理电网升级和清洁能源并网。能源部还推动跨州电网互联（如连接中西部的风电场与东海岸城市）。其三，商务部负责宽带与数字基础设施，国家电信和信息管理局管理宽带公平接入与部署计划。

按美国联邦、州和地方政府的事权划分，美国基建体系主要由州和地方政府负责，因此联邦政府会将部分资金拨给各州，由州和地方政府提供交通等基础设施。拨款有两种形式，一是公式拨款，即按各州人口、交通需求等指标自动分配；二是竞争性拨款，即地方政府或企业申请特定项目（如港口疏浚、电动汽车充电网络）获得拨款。如纽约州通过该法案获得 14 亿美元用于修复哈德逊河隧道，加州获得 50 亿美元用于建设美国首个高铁项目（旧金山到洛杉矶）。

（五）投资限制政策

投资限制主要指限制境外企业在美国投资及并购，尤其是限制中国企业在美投资并购。如 2025 年 2 月 21 日特朗普签署的《美国优先投资政策》备忘录就提到要限制有中资背景的主体投资于美国技术、关键基础设施、医疗、农业、能源、原材料或其他战略领域。除了投资外，美国也限制中国企业并购美国企业。如 2016 年以来，美国外国投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）加强了对中国企业在美投资并购的审查力度，以“国家安全”等理由阻止了多起中国企业对美国科技等领域企业的并购交易。如中国私募基金 Canyon Bridge 拟以 13 亿美元收购莱迪思半导体，但 CFIUS 认为莱迪思的 FPGA 芯片可用于军事，特朗普以总统行政令直接否决交易，称其威胁国家安全。

图表8：《美国优先投资政策》备忘录中的投资限制政策

限制方向	具体政策
限制中国对美投资	利用 CFIUS 等法律工具，限制有中资背景的主体投资于美国技术、关键基础设施、医疗、农业、能源、原材料或其他战略领域。
限制美国对华投资措施	（1）利用《国际紧急经济权力法》等法律工具，通过资产冻结制裁（将特定中国企业加入 SDN 名单）、第 13959 号行政令下的“中国军工复合体企业”制裁以及第 14105 号行政令（设立反向 CFIUS 机制的行政令）限制美国对华投资； （2）考虑扩大对华投资限制的行业范围，涵盖半导体、人工智能、量子计算、生物技术、高超音速技术、航空航天、先进制造、定向能及其他受中国“军民融合”战略影响的领域； （3）考虑扩大受限的投资类型和资金来源，涵盖私募股权投资、风险投资、绿地投资、公司扩张和公开市场证券投资等投资类型，资金来源包括养老基金、大学捐赠基金和其他有限合伙人投资者。

资料来源：白宫官网、粤开证券研究院

外国投资委员会（财政部牵头，成员来自商务部、国防部、司法部官员）是限制中企投资并购的核心执行机构。该委员会主要依据《国防生产法》721 条款（1950）和《外国投资风险审查现代化法案》（2018），前者授权该委员会审查外资并购是否威胁国家安全，后者扩大了 CFIUS 权限，覆盖“关键技术”“关键基础设施”“敏感个人数据”等非控股投资。涉及关键技术（包括半导体、AI、量子计算、生物技术等 27 类领域）的外资并购需强制申报。该委员会对中国企业非常严格，一是对涉及中国政府背景（如国企、主权基金）的交易默认存在风险，需严格审查。二是追溯审查，可对已完成但未申报的



交易展开调查，强制剥离资产（如 2020 年要求昆仑万维出售 Grindr）。三是出口管制联动，若目标企业涉及受控技术（如 BIS 实体清单），交易可能直接被否决。

（六）贸易保护政策

贸易保护政策包括加征关税、要求他国“自愿出口限制”等，通过提高进口商品价格或减少进口数量，来保护国内产业。

美国对特定国家的商品加征关税主要有三种类型，一是分别以国家安全、不公平贸易和全球保障为由，由商务部、贸易代表办公室和国际贸易委员会开展调查，然后加征关税，包括 232 关税，301 关税和 201 关税。如 2018 年美国依据《1962 年贸易扩展法》第 232 条，以国家安全为由，对进口钢铁和铝产品分别加征 25% 和 10% 的关税。二是以国家紧急状态为由，由财政部开展调查，并向国会报告后，然后加征关税。三是由商务部开展反倾销和反补贴调查、反规避调查，然后征收或加征关税。2012 年美国商务部对中国光伏产品发起双反调查，并对中国光伏产品征收 18.32% 至 249.96% 的反倾销税及 14.78% 至 15.97% 的反补贴税。

美国常由国务院、贸易代表办公室通过政治施压、贸易限制等手段，要求他国承诺减少某些商品的出口到美国的数量。1960 年代末以来，在美国的胁迫下，日本在纺织品、钢铁产品、彩电、汽车和半导体领域与美国达成“自愿出口限制协议”。以汽车为例，1980 年代日本汽车一度占据美国市场 25% 以上份额，美国施压迫使日本“自愿”限制出口，日本车企同意在 1981 - 1994 年间将出口至美国的汽车数量限制在 168 万辆/年。

图表9：美国对外国商品加征关税的法律依据和关税主题

法律	关税名称	关税主题	调查部门	案例
《1962 年贸易扩展法》232 条款	232 关税	国家安全	商务部	2018 年特朗普政府对进口钢铁和铝产品分别加征 25% 和 10% 的关税
《1974 年贸易法》301 条款	301 关税	不公平贸易	贸易代表办公室	2018-2019 年特朗普政府对中国约 3600 亿美元商品加征关税
《1962 年贸易扩展法》201 条款	201 关税	全球保障措施	国际贸易委员会	2002 年小布什政府对钢铁加征保障性关税
《国际紧急经济权力法》	—	国家紧急状态	财政部协助制定制裁措施（包括加税），并向国会报告	2025 年 2 月特朗普签署行政令，对中国输美产品加征 10% 的关税
《1930 年关税法》731 条款和 701 条款	反倾销税和反补贴税	反倾销和反补贴	商务部和国际贸易委员会	2012 年美国对中国光伏产品征收 18.32% 至 249.96% 的反倾销税及 14.78% 至 15.97% 的反补贴税
《1930 年关税法》781 条款（反规避条款） 《反倾销和反补贴税令规避执行条例》	—	反规避	商务部国际贸易局	2022 年商务部调查中国太阳能企业通过东南亚转口规避关税，要求对从东南亚进口的太阳能组件征收 254% 的关税

资料来源：美国白宫官网、新华社、中国政府网、粤开证券研究院

（七）技术限制政策

技术限制主要是将相关企业列入实体清单，限制技术转让与国际合作。美国以所谓“国家安全”为由，限制本国企业和科研机构与中国等国家的相关主体进行技术合作和转让。2018 年开始，美国将多家中国科技企业（如华为、中芯国际）列入实体清单，对



华为等中国企业实施技术封锁，限制其获取美国技术。

另外，出于避免技术扩散的角度，美国还限制美国企业在境外投资，主要是限制对特定国家（尤其是中俄）高科技领域的投资。如《芯片与科学法案》规定，如果半导体企业一经获得美方补助并在美国建厂，那么未来 10 年内，这些企业将禁止在中国大陆新建或扩建先进制程的工厂，以遏制中国半导体和 5G 等产业发展。2024 年 10 月，美国财政部发布对华投资限制规则，限制美国人在华进行半导体和微电子、量子信息技术和人工智能等科技投资。2025 年 2 月 21 日特朗普签署的《美国优先投资政策》备忘录中要求扩大对华投资限制的行业范围，涵盖半导体、人工智能、量子计算、生物技术、高超音速技术、航空航天、先进制造、定向能及其他受中国“军民融合”战略影响的领域。

美国商务部和财政部是实施技术限制政策的核心部门，这些部门通过实体清单、出口管制和金融制裁等手段，系统性遏制中国获取先进技术。一是，商务部工业和安全局负责管理《出口管理条例》，主要通过维护实体清单，限制清单内实体获取美国技术，审查敏感技术的出口许可证申请，如华为被指与中国军方合作而被列入实体清单。另外，工业和安全局还根据《出口管制改革法案》管制新兴技术，对量子计算、AI、半导体等新兴技术实施出口限制。二是，财政部外国资产管理办公室负责实施经济制裁，管理特别指定国民清单对相关实体实施金融和技术封锁，如部分中国超算企业被列入。三是，国防部参与外国投资审查，阻止关键技术外流；并限制军方背景的中国科研人员参与美国技术合作项目。第四，国务院管理《国际武器贸易条例》，管制军品和军事技术出口，限制中国接触卫星、导弹等军民两用技术。中国实体几乎无法获得涉及美国国防技术的出口许可，另外国务院也禁止美国航空航天局等机构与中国进行航天合作。

（八）出口管制政策

出口管制主要是限制国外企业获得关键原材料、产品或设备以遏制国外产业的发展，目前主要是限制出口到中国的半导体等科技产品。对中国管制的产品目前主要包括：一是半导体设备和软件，包括 24 种半导体制造设备、3 种用于开发或生产半导体的软件工具（如电子计算机辅助软件和技术计算机辅助设计）。二是高性能人工智能芯片和其他高端芯片，如英伟达的 H100 和 H200 芯片以及高带宽内存芯片。三是生物科技等其他科技产品。美国的出口管制政策不仅适用于美国市场，而且适用于位于美国（包括仅从美国转运）、含有美国元素但在他国生产、甚至符合外国直接产品原则的产品也在管控范围内。

出口商品管制主要由美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）主导，对受管制物项（包括产品、软件和技术）的出口、再出口、境内转移进行管制。出口管制主要依据《出口管理条例》（Export Administration Regulations, EAR），并依据该条例决定是否批准某些物项的出口许可。近年来，在中美贸易摩擦日趋紧张的情势下，美国政府频繁借助《出口管理条例》对正常的国际贸易实施管控和打击。

二、美国产业政策的实施动因、实施主体及特征

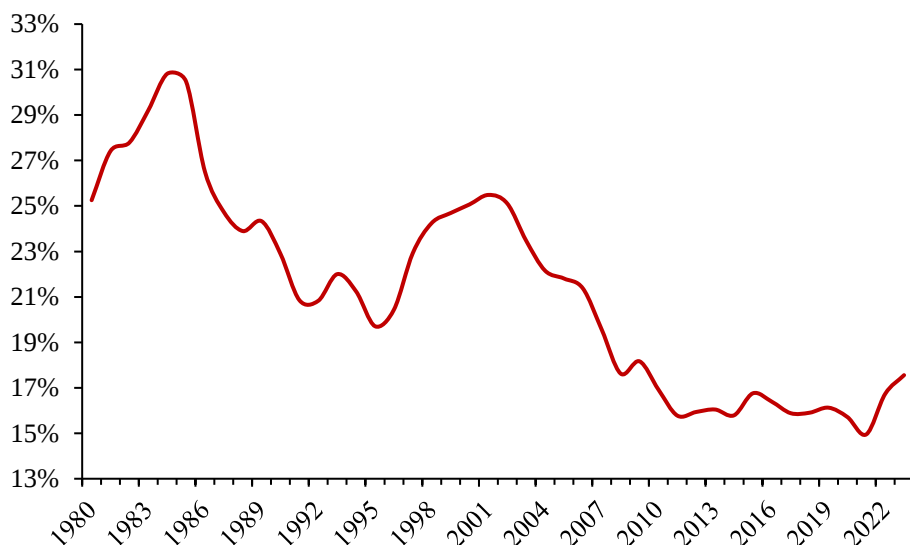
（一）实施动因：提升产业竞争力、保障供应链安全、缩小贫富差距、保持科技和经济领先

一是提升产业竞争力、缩小贸易逆差。二战后由于劳动力等要素成本的上升和中日韩等国家的后发追赶，包括钢铁、纺织、汽车、机械、造船等美国多个产业部门的国际竞争力下降。而随着产业竞争力的不足和制造业向国外转移，美国制造业增加值占全球的比重自 1980 年的 25.2% 下降到了 2023 年的 17.6%；与此同时，贸易逆差自 1997 年以



来明显扩大，2008 年已达到 8000 亿美元，而同年美国出口仅 13000 亿美元。

图表10：美国制造业增加值占全球比重



资料来源：Wind、粤开证券研究院

二是提升供应链韧性和安全水平。美国制造业在多个关键领域高度依赖国际供应链，布鲁金斯学会指出，中国在2018年已成为美国90%以上制造业产值最重要的外国供应商，尤其是在服装、机动车和电气设备等领域。以机械产业为例，美国总统国家安全事务副助理在2025年2月声称，目前有200余台中国生产的起重机在美国各地使用，这占美国港口起重机使用总量的近80%。

三是增加就业，缩小贫富差距。从2000年到2009年，美国制造业向国外转移，导致制造业就业人数从1718万人下降到1148万人，减少了33.2%。由于制造业向成本更低的地区转移，企业主通过效率提升获益，但工人因工作岗位减少而整体利益受损、收入下降。据美国人口普查局数据，美国住户收入的基尼系数从1967年的0.4上升到了2023年的0.49。美国需要产业政策促进制造业回流，增加就业，缩小贫富差距，防止社会割裂。

四是保持科技领先和经济领先。美国国会在一篇报告中提到，美国政府支持研发的目的之一就是加强美国前沿科学研究和开发的能力，增强美国在全球经济中的竞争力。自二战以来，美国一直是世界头号科技和经济强国，全球的新科技、新经济大多萌芽于美国。若想维持目前的科技和经济领先地位，美国需不断在前沿领域加强研发，培育发展新兴产业并让其保持全球领先。

（二）实施主体：联邦政府主导，州和地方政府在部分政策中发挥作用

美国全国性的产业政策大部分由联邦政府部门来设计和实施，如财政补贴政策主要由能源部、商务部等依据《通胀削减法案》和《芯片法案》直接对相关企业进行补贴，州和地方政府对政策的执行参与较少或完全不参与。只有在基础设施投资等少数政策中，州和地方政府才发挥较大作用。如根据《基建法案》（2021），各州政府从美国交通部获得分配的资金后（如1100亿美元用于公路桥梁），各州实际管理和负责交通基础设施的建设。



另外，州和地方政府也实施了适用于本辖区的商业激励政策，以支持特定产业发展。一般这些政策包括税收激励政策与非税收激励政策两大类。前者包括各种类型的税收抵免或减免，而后者包括财政补贴、信贷支持、技术援助、政府服务和职业培训等。整体而言，州和地方政府的产业政策类型较少，且实施范围为特定区域，而本文主要探讨美国宏观层面的产业政策，因此对州和地方政府的产业政策不做过多讨论。

（三）三大特征：重视前瞻技术创新、产业链安全和贸易手段

第一，重视前瞻技术创新，并推动产学研协作，促使技术得到商业化应用。即便在产业政策较少的冷战结束到奥巴马政府时期，美国也没有放松对前沿技术研究的支持。自从 1957 年国防部高级研究计划局成立以来，该局专注于高风险、高回报的技术开发，重点资助革命性技术研究和开发未来战场技术。而且美国也重视产学研协同创新，美国设立了 16 个制造业创新中心，每个创业中心都有上百家单位形成联盟，每个联盟进行市场化、公司化，以加快技术转化。

第二，重视产业链和供应链安全，尤其是一些关键产业和技术领域的产业链安全。如美国试图保证国防产品在美国本土具备生产能力，还通过政策来直接干预美国制造业关键矿物的生产数量，另外在产业补贴的同时施加歧视性条款以限制获得补贴的企业在中国进行投资。

第三，重视使用各种贸易手段。一旦美国某个产业的竞争力不足，美国联邦政府就通过加征关税等贸易手段来进行保护和救济。

三、美国产业政策实施效果

整体而言，美国的产业政策较为成功，但不同政策的效果存在明显差异。其中，创新支持政策的效果尤为明显。而政府采购和胁迫他国开放市场政策在半导体早期发展中、财政金融政策在制造业回流中均取得一定效果，贸易保护政策实施的效果有限。

值得注意的是，美国一些产业政策的效果是建立在损害其他经济体利益以及违反他自身宣扬的公平贸易和自由贸易原则基础上，是损人利己的行为。如美国在 20 世纪 80 年代胁迫日本市场向美国半导体企业开放，以及在《芯片法案》中设置歧视性条款，要求享受补贴的企业不得在中国建造或扩大先进制程晶圆厂。这些政策是通过损害中国、日本等贸易伙伴的利益来实现的，而且严重违背了市场经济的公平贸易和自由贸易原则。

（一）成效较好的产业政策及原因

第一，创新政策通过技术研发创新然后孕育新兴产业，最后创造新工作岗位，因而效果较好，其中最值得称道的是国防部高级研究计划局。PIIE 将美国 1970 年到 2020 年实施的 18 项产业政策分为三类，分别是创新政策（资助公共和私人研发推进技术发展）、贸易措施封锁美国市场或开放国际市场，以及联邦或州政府针对特定公司进行补贴，经过产业竞争力、创造就业的成本和科技创新三个维度的综合比较，也发现创新政策效果最好。**其一在前沿科技方面**，国防部高级研究计划局的研发支持下，一批重大前沿科技诞生，如气象卫星、全球定位系统、无人机、隐身战机技术、个人计算机和互联网等，其中最著名的个人计算机和互联网技术的突破。另外，根据陈卓（2023）的研究，美国小企业管理局统筹负责的小企业创新研究计划（Small Business Innovation Research, SBIR）和小企业技术转让计划（Small Business Technology Transfer, STTR）1995-2012 年的资助产生了 7 万多项专利，约占同期美国专利申请量的 10%。**其二在培育新兴产业和创业就业方面**，国防部高级研究计划局研发的成果促进了航空航天、无人机、互联网等新兴产



业的兴起，并新增了大量就业岗位，而美国 SBIR 和 STTR 计划在 1995-2012 年间资助培育了 700 多家上市公司，为美国提供了 150.8 万个就业岗位。另外，从投资回报率来看，美国政府资助研发项目呈现高回报率，成功项目的回报率在 20%到 67%之间（Elk et al.,2019）。其中美国小企业管理局统筹的 SBIR 和 STTR 计划 1995-2012 年的资助取得的全国经济影响达 3470 亿美元，投资回报率达 22 倍。

创新支持政策之所以成为美国产业政策中最成功的模式，既因为创新政策本身具有易产生效果的特点，也因为美国积极鼓励科技成果转化。其一，和其他政策比，创新具有普惠性，更容易通过技术创新，提升产业竞争力和新增就业，尤其是颠覆式创新对产业竞争力的影响更大。其二，和其他国家比，美国鼓励大学和科研机构积极进行科技成果的转移和转化。1980 年，美国政府出台《拜杜法案》，该法案允许私营部门（包括企业和大学）在向政府支付少量或不需要支付特许权使用费后，可以将研究成果商业化。

另外，即便创新支持政策内部，也有效果的差异，如国防部高级研究计划局支持的**创新，其效果就较好，而其他部门支持创新的效果则不如前者。**国防部高级研究计划局的效果好主要因为：一是资金支持力度大，其他联邦部门如能源部高级能源研究计划局也试图效仿国防部高级研究计划局，但预算要少得多，能源部高级能源研究计划署的预算仅为 DARPA 的 10%，成就也不那么显著。二是研发的成果要权属明细，如建立半导体制造技术战略联盟对创新的促进效果则有限的多。因为领先的美国半导体公司认为，内部研发产权明晰，比通过联盟共享研发更有价值。三是研发要注重培育产业和留住产业，半导体制造技术战略联盟的公司在美国研发中心专注于先进设计研究，而将生产职能转移到海外，其结果是美国半导体公司产能都转移到海外。

第二，政府采购和胁迫他国市场开发政策效果也较好，尤其是在产业发展早期有力地促进产业规模扩大和就业增加。以半导体产业政策为例，在美国半导体发展初期（1950 年代中期至 1960 年代中期），国防部等联邦政府部门大量采购美国半导体，国内采购占到产量的 30-40%，这极大地促进了半导体的发展。后来美国于 1986 年要求日本市场向美国半导体企业开放，美国公司在日本市场的份额从协议前的约 10%上升到 20%。

政府采购和胁迫他国开放市场政策具有一定效果，因为美国在产业发展的早期实施该政策，而产业发展初期，需求的重要性更为明显。需求和市场是产业发展的重要动力，产业发展早期因为生产成本较高或原有厂商力量强大等原因，新兴产业难以获得足够的订单和市场，此时政府采购或胁迫他国开放市场的效果会更好。

第三，财政金融政策效果也较好，美国对半导体和新能源产业提供大量财政补贴、税收抵免和金融扶持，不仅扶持了国内产业、吸引了制造业回流，也创造了大量就业。早期的财政金融政策扶持了一些初创新兴产业，如布什总统发起的先进技术车辆制造贷款计划在早期孕育了特斯拉，且 2009 年美国能源部向特斯拉提供的 4.65 亿美元低息贷款助其度过危机，后来相关的财税补贴政策帮助特斯拉度过亏损期，最终才有对特斯拉目前的成功。近年来《通胀削减法案》《芯片法案》对半导体、新能源等产业进行大量财税补贴，推动了这些产业的回流和产能扩张，计算机和电子产品，电气设备、电器和组件在 2010-2023 年间，累计回流企业数量分别为 1470 和 1303 家，而新增岗位数量达 35.5 万人和 31.8 万人。

财政金融政策有效，一是政策直达企业且力度大。政策直接惠及企业，而且金额高，以补贴为例，特朗普在 2025 年 3 月 4 日的国会联席会议上提到，美国商务部在拜登任期的最后几周批准了超过 330 亿美元的补贴，其中向韩国三星电子提供 47.45 亿美元，向英特尔提供最高 78.6 亿美元，向台积电提供 66 亿美元。**二是支持主体或环节广泛，既有普惠性也有针对性。**该政策既可面向某个产业和某类企业，如中小企业、创新型企业，也可针对特定环节或主题，如出口、投资、研发、用工和培训、采购本土零件等。**三是**

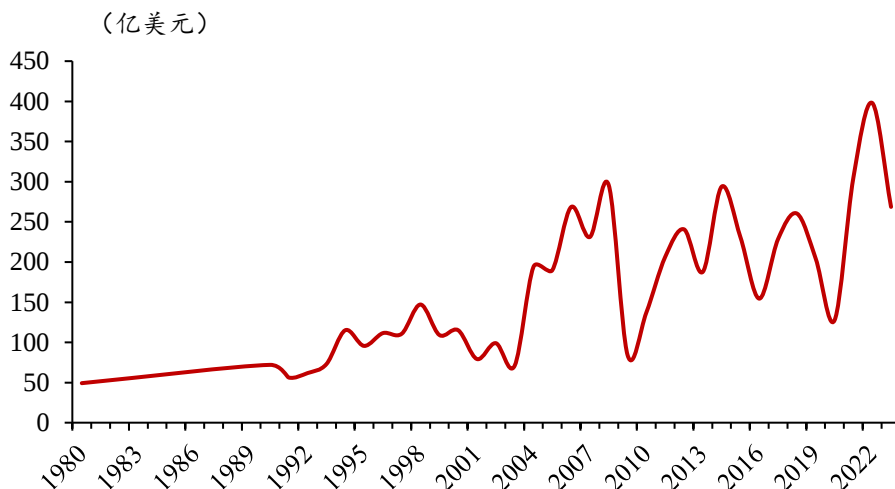


条款设置精细化，重点要求企业留在或回流美国。领取财税补贴的企业一般要求在美生产或采用美国零部件。如《通胀削减法案》规定，消费者购买电动车，每台最高可领 7500 美元补贴。电动汽车的电池中至少有价值 40% 的关键矿物，必须在美国或与美国有自由贸易协定的国家中提取、加工或回收（2023 年为 40%，之后逐年增加 10%，到 2027 年达到 80%）；另外，电动汽车的电池，至少有价值为 50% 的电池在北美制造或组装（2023 年为 50%，之后逐年增加 10%，到 2029 年达到 100%）。

（二）成效较差的产业政策及原因

成效较差的产业政策主要是贸易保护政策，其未能有效提高产业的竞争力，在挽救工作机会时付出的成本较高。一是美国自 1960 年代就陆续对进口的钢铁、纺织、光伏等产业施加了关税和进口限额的政策，但以钢铁产业为例，其国际竞争力并未得到提高，据 WTO 数据，1980 年到 2023 年，美国钢铁产业的贸易逆差不仅没有缩小，反而在扩大，2022 年贸易逆差更是达到了近 400 亿美元。二是挽救就业的成本巨大。据 PIIIE，特朗普的国家安全关税使钢铁消费者每年为钢铁行业拯救的每个工作岗位花费约 90 万美元，是钢铁行业 2019 年平均薪酬（5.9 万美元）的十几倍。另外贸易保护政策还可能对其他产业造成消极影响，哈佛大学与加州大学戴维斯分校的研究指出，2018 年特朗普的关税政策虽为钢铝行业创造了约 1000 个就业岗位，但下游包括汽车、电气机械产业在内的制造业因成本上升，就业岗位减少约 7.5 万个。

图表11：美国钢铁产业贸易逆差（1980-2023）



资料来源：Wind、粤开证券研究院

贸易保护政策面向的产业，如果美国的生产要素成本与其他国家之间存在巨大差异，政策的效果非常有限。外国产品由于要素成本低或产业链配套带来集聚效应，其依旧具有竞争力，关税等政策并不能抵消美国产品的劣势，产业依旧会在海外生产。

四、思考与启示

（一）美国产业政策过去较为隐蔽且在产业政策问题上双标

美国长期以来指责中国等国家采用产业政策影响自由贸易和公平竞争，但自身却实施多项产业政策，体现了其在产业政策问题上的双标。一是美国批评他国采用补贴等产



业政策，但美国自身也广泛采用产业补贴、税收抵免政策，2019 年及之前美国联邦政府、州政府和地方政府每年产业补贴合计支出超 500 亿美元。而《通胀削减法案》更是计划在 2022-2031 年内支出 3910 亿美元，通过税收抵免、财政补贴来促进清洁能源产业发展。二是美国在指责中国的产业政策后，立刻采取加征关税、科技封锁等手段对中国产业进行打压，而这些贸易保护措施本质是保护本国产业的产业政策。

实际上，美国从未远离产业政策，但由于过去相当一段时间内，美国对内支持性政策更多在国防而非民用、科技而非经济领域实施，对外限制性政策主要针对特定国家和产业而非所有国家和产业，因而其产业政策具有隐蔽性。以至于部分国家也认为同美国未实施产业政策。正如罗伯特·韦德所言，美国产业政策最大的成功之处，就是让外部世界相信美国从未实施过产业政策。而近年来由于大国竞争，美国的产业政策更加具象化。

图表12：美国对中国产业政策的指责以及相应采取的产业政策

指责领域	美国的指责	美国相应采取的产业政策
补贴政策	认为中国通过财政补贴等方式，对重点产业（如钢铁、新能源、半导体等）进行扶持，导致企业成本低于市场水平，形成不公平竞争优势	启动双反调查，启动加征关税为主的贸易制裁
市场准入	批评中国在部分领域（如云计算、金融、医疗）设置外资准入壁垒，或通过政策倾斜保护本土企业	加强对中国的投资审核，限制在华投资企业
技术转让	指控中国通过合资企业要求、行政审批、政府采购等手段，迫使外国企业向中国转移核心技术	对中国进行科技封锁，限制中国获取高科技产品、软件、设备和关键原材料

资料来源：中国政府网、新华网、央视网、粤开证券研究院

（二）积极应对美国产业政策的外溢冲击，优化我国产业政策

美国对外限制性产业政策多为针对中国或对中国影响最大。如财政金融政策的实施重点在与中国激烈竞争的动力电池、新能源汽车、半导体等产业，且在很多补贴项目中有针对中国的歧视性条款，如获得补贴的企业不得扩大在华投资；贸易保护政策更是多次针对中国，特朗普在 2024 年总统竞选时就宣称要对华加征 60% 的关税，远超对其他贸易伙伴的关税加征力度。出口管制、技术限制和投资限制政策也重点针对中国。

新中国成立后，作为工业基础薄弱的后发国家，我国通过产业政策发展起了完整的工业体系，目前部分产业的竞争力已位居世界前列。但目前我国还存在区域间的经济竞争和产业政策造成低效竞争和重复建设等问题，结合美国实施产业政策的经验与教训，可优化我国产业政策。

第一，适时对美企业进行对等反制，通过反垄断反倾销调查、反规避调查、列入不可靠实体清单、加强进口食品健康检测等手段，对美国特定产业和企业进行有理有据有力的反制。

第二，积极维护国内企业的正当合法权益，通过行业协会、驻美使领馆等，保护国内企业在对美贸易和在美投资过程中的权益，并为其在美诉讼提供法律支持。

第三，继续降低生产要素成本和物流成本，提高人工智能技术和自动化技术采用率，完善基础设施进一步降低交通物流成本，推动铁水联运提高物流效率，增强产业竞争力，降低美国加征关税等政策对我国的负面影响。

第四，产业政策重点应放在科技竞争和产业链安全上，通过新型举国体制加快核心



技术攻关，解决“卡脖子”环节的自主可控和国产替代；同时加强关键原材料和中间品的多元化布局，防范产业链断链风险。**产业政策要更加重视普惠性，尤其是在创新支持政策上。**哈佛大学教授阿吉翁等人的文章《产业政策和竞争》表明，普惠的产业政策，即大部分企业而非人为挑选的几家企业可从中获益，能够提高产业的效率，产业政策更加有效。而且当前我国一些产业已从追赶阶段变为领先阶段，对于这类产业，产业政策的实施重点应是促进前沿技术创新。但政府难以在纷繁复杂的技术发展方向中，预见社会未来最终采用的技术，这有赖于企业的洞察和市场的自由竞争。因此政府针对特定公司或技术方向的产业政策很大概率可能失效，如美国联邦政府支持三家专门的能源公司（合成燃料公司、索林德拉和新月沙丘）来推进前沿技术，但从竞争力、创造每个工作岗位的成本或技术成而言，这三个公司均未达到预期效果。因此，产业政策要更加重视普惠性，尤其是对于前沿技术的创新更应弱化政策的选择性。

第五，产业政策的实施要建立在促进全国统一大市场的构建上，要避免区域产业政策导致的重复投资、低效竞争以及破坏公平竞争；严格禁止违规制造的税收洼地等、加强重大投资审批、促进跨区域企业兼并重组。一是加强行政执法，遏制税收洼地和内卷式招商引资的出现；二是加强重大投资的审批，避免各地引进落后投资和各地重复投资，减少同质化竞争；三是促进不同省、市、县等区域的业务相同或趋近产业的兼并重组，如钢铁、建筑、非建筑材料等企业进行兼并重组，通过将地方产业政策支持和保护的企业整合成立新公司，淘汰落后产能，提升国际市场上的议价能力和产业竞争力。

第六，持续优化各类具体产业政策。一是财政金融既要精准有力，也要及时调整和兼顾财政可持续性。财政金融政策要根据产业发展及国际竞争态势及时调整政策的力度，在促进产业发展的同时，避免造成供需失衡，提高政策有效性。另外还要兼顾财政的可持续性，避免给财政带来过大压力。二是加强军民融合深度，建立“国防-民用”技术转化机制。国防研究更具前瞻性，但其投入往往较大，在纯国防领域难以弥补研发成本，因此需拓展到民生领域。可通过设立制造业创新中心，通过市场化运作来加快技术转化。三是增加政府采购对我国产品和服务的支持力度，政府部门、事业单位和国有企业、军事单位在采购时应尽量采购国产产品，或在采购过程中对本国产生环节、零件国内来源占比做一定要求。四是加征关税的对象尽量不要面向中间品，而主要面向终端产品。中间品可能造成下游产业生产成本上升，从而产业竞争力下降，如美国对钢铁等产业加征关税，造成了下游汽车等产业的就业减少和竞争力下降。

参考文献

Gary Clyde Hufbauer and Euijin Jung. *Scoring 50 years of US industrial policy, 1970-2020*. Peterson Institute for International Economics. April, 2022.

Kadee Russ and Lydia Cox. *Steel Tariffs and U.S. Jobs Revisited*. EconoFact, Feb 6, 2020.

Réka Juhász, Nathan Lane and Dani Rodrik. *The New Economics of Industrial Policy*. Annual Review of Economics. 2024.

Richard Baldwin and Rebecca Freeman and Angelos Theodorakopoulos, *Hidden Exposure: Measuring US Supply Chain Reliance*. Brookings Papers on Economic Activity, Economic Studies Program, The Brookings Institution, vol. 54(2 (Fall)), pages 79-167.2023



分析师简介

罗志恒，2020 年 11 月加入粤开证券，现任总裁助理，兼首席经济学家、研究院院长，证书编号：S0300520110001。

马家进，经济学博士，2021 年 7 月加入粤开证券，现任首席宏观分析师，证书编号：S0300522110002。

邓洪波，经济学博士，2024 年 6 月加入粤开证券，现任宏观分析师，证书编号：S0300524070001。

分析师声明

本报告署名分析师在此声明：本人具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，在执业过程中恪守独立诚信、勤勉尽职、谨慎客观、公平公正的原则，独立、客观地出具本报告，结论不受任何第三方的授意或影响。本报告反映了本人的研究观点，不曾因，不因，也将不会因本报告中的具体推荐意见或观点而直接或间接接收到任何形式的报酬。

与公司有关的信息披露

粤开证券具备证券投资咨询业务资格，经营证券业务许可证编号：10485001。

本公司在知晓范围内履行披露义务。

股票投资评级说明

投资评级分为股票投资评级和行业投资评级。

股票投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

买入：相对大盘涨幅大于 10%；

增持：相对大盘涨幅在 5%~10%之间；

持有：相对大盘涨幅在-5%~5%之间；

减持：相对大盘涨幅小于-5%。

行业投资评级标准

报告发布日后的 12 个月内行业股票指数的涨跌幅度相对同期沪深 300 指数的涨跌幅为基准，投资建议的评级标准为：

增持：我们预计未来报告期内，行业整体回报高于基准指数 5%以上；

中性：我们预计未来报告期内，行业整体回报介于基准指数-5%与 5%之间；

减持：我们预计未来报告期内，行业整体回报低于基准指数 5%以下。



免责声明

本报告由粤开证券股份有限公司（以下简称“本公司”）向专业投资者客户及风险承受能力为稳健型、积极型、激进型的普通投资者客户（以下统称客户）提供。若您并非上述类型的投资者，请取消阅读，请勿收藏、接收或使用本研究报告中的任何信息。公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告基于本公司认为可靠的公开信息和资料，但本公司不保证信息的准确性和完整性，亦不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。本公司可随时更改报告中的内容、意见和预测，且并不承诺提供任何有关变更的通知。本公司力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成所述证券的买卖出价或询价，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任。投资者据此做出的任何投资决策与本公司、本公司员工或者关联机构无关。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或进行证券交易，或向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告作为作出投资决策的唯一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在决定投资前，如有需要，投资者务必向专业人士咨询并谨慎决策。

本报告版权仅为本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发表或引用。如征得本公司同意进行引用、刊发的，须在允许的范围内使用，并注明出处为“粤开证券研究”，且不得对本报告进行任何有悖意愿的引用、删节和修改。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。本公司并不对其他网站和各类媒体转载、摘编的本公司报告负责。合法取得本报告的途径为本公司网站及本公司授权的渠道，非通过以上渠道获得的报告均为非法，本公司不承担任何法律责任。

联系我们

广州市黄埔区科学大道 60 号开发区控股中心 19、22、23 层

北京市西城区广安门外大街 377 号

网址：www.ykzq.com